

ENDONEZYA CUMHURİYETİ'NDE YEREL YÖNETİMLER: YASAL, YAPISAL VE MALİ DÖNÜŞÜM

Arş. Gör. Tuğçe BAYRAM

Süleyman Demirel Üniversitesi, SBE, (tugcebayram@sdu.edu.tr)

Dr. Öğr. Üyesi Çiğdem AKMAN

Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, (cigdemakman@sdu.edu.tr)

ÖZET

Endonezya Cumhuriyeti 1949 yılında bağımsızlığını kazanan ancak sonrasında uzun yıllar askeri rejim altında ve merkezîyetçi bir yönetim anlayışı ile yönetilen, idari ve siyasi yapısı ve farklı özellikleriyle dikkat çeken bir ülkedir. Bağımsızlığından 50 yıl sonra yapılmış olan anayasal ve yasal düzenlemeler sonrasında ülkede yerelleşme yönünde somut adımlar atılmıştır. Endonezya Cumhuriyeti'nin parçalı adalardan oluşan coğrafi yapısı nedeniyle yerel yönetimler ile ilgili olarak farklı yönetim şekilleri ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle çalışmada yerel yönetimlere ilişkin olarak yapılan yasal düzenlemelerdeki değişikliklerin uygulamadaki etkilerinin incelenmesi ve mevcut durumun ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu çerçevede son otuz yılda 4 kez anayasa değişikliği ve birçok yasal düzenleme yapılarak; hızlı bir şekilde yerel yönetim reformu gerçekleştirildiği, bazı iller için özel kanunlar çıkarıldığı, demokratikleşme yönünde adımlar atılmaya çalışıldığı, görev, yetki ve hizmet açısından yerel yönetimlerin özerkliğinin yüksek olduğu ve mali yerelleşme adına önemli adımlar atıldığı sonucuna ulaşılmıştır
Anahtar Kelimeler: Endonezya Cumhuriyeti, Yerel Yönetim, Yerelleşme.

LOCAL GOVERNMENTS IN THE REPUBLIC OF INDONESIA: LEGAL, STRUCTURAL AND FINANCIAL TRANSFORMATION

ABSTRACT

The Republic of Indonesia, is a country that attracts attention with administrative and political structure and distinctive features, gained its independence in 1949 and was later ruled by the military regime and the central government for many years. With constitutional and legal regulations made 50 years after independence, concrete steps have been taken towards localization in the country. Due to the Republic of Indonesia's geographical structure consisting of fragmented islands, different forms of government are emerging in relation to local governments. For this reason, this study aimed to examine the effects of the changes in the legal arrangements made in relation to the local administrations in practice and to present the current situation. In this frame, many legal arrangements and four constitutional amendment in the last thirty years has resulted in the, rapid realization of local government reform, enacting special laws for some cities, steps towards democratization and fiscal decentralization and the high autonomy of local governments in terms of duties, authorities and services.

Keywords: Republic of Indonesia, Local Government, Decentralization.

1. Giriş

Endonezya Cumhuriyeti¹ dünyada yönetsel, siyasal, ekonomik, coğrafi, sosyal ve kültürel yapısıyla dikkat çeken ve “en fazla” olarak ifade edebileceğimiz pek çok özelliği bulunan kendine özgü bir devlettir. Hem dünyanın en kalabalık dördüncü ülkesi hem de en fazla Müslüman nüfusa sahip ülkesi olma özellikleri taşıyan Endonezya bunların dışında da 17.000’den fazla adaya sahip, dünyanın en sıcak yerlerinden birisi olan, doğal afetlerin sıkça yaşandığı bir coğrafyada bulunan, farklı dil, din ve kültürlerin bir arada yaşadığı bir ülkedir. Endonezya bu özelliklerinin yanı sıra son dönemde gerçekleştirdiği anayasal ve yasal düzenlemeler ile köklü değişiklikler yapan bir ülke olmasıyla dikkati çekmektedir.

1949 yılında bağımsızlığını kazanan Endonezya, demokratikleşme yönünde somut adımları ancak 1990’lı yılların sonuna doğru atabilmiştir. Endonezya, bağımsızlık sonrası kurmuş olduğu düzende var olan çok kültürlü yapıyı bir araya getirmeyi ve ülkede birliği sağlamayı hedeflemiştir. 50 yıllık bu süreç içerisinde ülkede Sukarno² ile güdümlü demokrasi ve Suharto³ ile askeri rejim dönemleri yaşanmıştır. Nihayet 1999 yılından sonra yapılan anayasal reformlar ile demokratik gelişmeyi de içeren bir sürece adım atılmıştır.

1999-2002 yılları arasında Endonezya Anayasasında her yıl yapılan değişiklikler ile yerel yönetimlerin özerkliği konusunda da önemli çalışmalar yürütülmüştür. Anayasal düzenlemelere ek olarak Endonezya Hükümeti Haziran 1999’da demokratik seçimlerden sonra *Yerelleşme Yasaları* olarak da anılan önemli düzenlemeler yaparak Endonezya yerel yönetimlerine çeşitli alanlarda geniş yetkiler tanımıştır. Yerel yönetimlerin yasama organı olan bölgesel meclisler yerel düzeyde kanun çıkarma, yerel gelir ve gider bütçelerini oluşturma, soruşturma yürütme, görüş ve düşüncüyü ifade etme ve vatandaşların isteklerini kolaylaştırma ve takip etme yetkisine sahip olmuştur. Bu değişiklikler ile yerel yönetimlerde bir değişim ve dönüşüm yaşanmaya başlamıştır.

Yapılan düzenlemeler Endonezya yerel yönetimlerini hem idari hem de mali anlamda özerk hale getirmektedir. Ancak yerel yönetimlere verilen bazı yetkilerin uygulamada nasıl olduğu/olacağı dikkat çekmektedir. Bilhassa yerel yönetimlere verilen yasa yapma yetkisinin parçalı ve dağınık binlerce yerel yönetim birimi olan bir ülkede nasıl yürütüldüğü önemlidir. Böylesine karmaşık bir yapıda yerel yönetim birimlerinin nasıl çalıştığı, yerel yönetimler arasında düzenin nasıl sağlandığı gibi pek çok soru akla gelmektedir. Bu doğrultuda çalışmada Endonezya Cumhuriyeti’nin yerel yönetimlerinin yasal çerçevesi, çeşitleri ve yetkileri, denetimi, mali yapısı gibi özellikleri incelenerek yerel yönetimlerin genel yapısı ortaya konulacaktır. Ülkede uygulanan yerelleşme yasalarının devrim niteliğinde görülmesinin nedenleri ve uygulamanın olumlu ve olumsuz etkilerinin tartışılması amaçlanmaktadır.

- 1 Ülkenin resmi adı Endonezya Cumhuriyeti’dir. Bu nedenle çalışmanın başlığında da bu tanımlama kullanılmıştır. Ancak çalışmanın bundan sonraki kısımlarında kısa adı olan Endonezya kullanılacaktır.
- 2 Achmed Sukarno (D. 06.06.1901 - Ö. 21.06.1971): Endonezya’nın ilk Cumhurbaşkanı, 18 Ağustos 1945 tarihinden 12 Mart 1967 tarihine kadar Cumhurbaşkanlığı yapmış aynı zamanda Endonezya bağımsızlık hareketinin önderi olmuştur (Sarsito & Tiyanto, 2012).
- 3 Haji Mohamed Suharto (D. 08.06.1921- Ö. 27.01.2008): Sukarno ve onun “Eski Düzen” yönetimine son veren, Endonezya’nın ikinci Cumhurbaşkanı. Asker kökenli olup 12 Mart 1967 tarihinden 21 Mayıs 1998 tarihine kadar Cumhurbaşkanlığı yapmıştır (Eklöf, 1999).

2. Endonezya'nın Coğrafi ve Tarihi Yapısı

Endonezya'nın tarihinin 4000 – 5000 yıl kadar önceye dayandığı ve Malay halkının burada yaşadığı bilinmektedir. Eski çağlardan beri ülkenin üzerinde bulunduğu adalar, deniz ticaretinde önemli olmuş, ülkede yaşayanlar genellikle denizcilik, tüccarlık veya balıkçılık ile uğraşmıştır. Eski çağlarda Çin, Hindistan, İran ve Bizans İmparatorluğu'nun deniz ticaret yollarının üzerinde olması sebebiyle ticaret gemilerinin buraya uğradığı ve bazı ürünler aldığı bilinmektedir. Endonezya 1511 yılında Hollanda'nın sömürgesi haline gelmiştir. Hollandalılar, kurdukları şirketlerle bölge ticaretini ele geçirmişlerdir. 2. Dünya Savaşı'nda Japonlar ülkeyi işgal etmiş ancak savaşı kaybettikleri için adaların kontrolü tekrar Hollanda'ya geçmiştir. 1900'lü yılların başında ise halk tarafından bağımsızlık mücadelesi başlatılmıştır. Bu girişim 1945 yılında bir hükümet kurulmasıyla başarıya ulaşmış ve 1950 yılında devletin adı "Endonezya Cumhuriyeti" olarak değiştirilmiştir (DEİK, 2014: 2-3).

Güneydoğu Asya'nın en önemli ülkelerinden birisi olan Endonezya, toprak ve nüfus bakımından dünyanın en büyük İslâm ülkesidir (data.worldbank.org, 2018). Güncel nüfusu 258.714.000 (TİM, 2017: 1) olan ülkede nüfusun % 88'i Müslüman, % 5'i Protestan, % 3'ü Katolik, % 2'si Hindu, % 1'i Budist iken, kalan % 1'i de yerel dinlere mensuptur (Göksoy, 1998: 173). Ülkede Bahasa Endonezya dili ve 250 civarında diğer yerel diller konuşulmaktadır. Başkenti Cakarta, para birimi ise Rupiah'dır (Bayar, 2011: 2).

Asya, Avusturalya kıtaları ile Pasifik ve Hint okyanusları arasında yer alan Endonezya'nın komşuları Malezya, Doğu Timor ve Papua Yeni Gine'dir. 17.508 adayla aynı zamanda dünyanın en büyük takımadası ve dördüncü en kalabalık ülkesidir. Ülkenin büyük bölümü ormanlarla kaplıdır ve coğrafi konumundan dolayı adalarda çok fazla dağ ve irili ufaklı nehirler bulunmaktadır (DEİK, 2014: 2). Ülkede 200'den fazla yanardağ bulunmaktadır (Kayacıklı, 1978: 7). Yanardağların bir kısmı halen daha aktiftir.

Endonezya, 16 yy.'da başlayan Hollanda sömürgesinden, 17 Ağustos 1945'te Cakarta'da (Batavia) bağımsızlık ilan edilmesiyle kurtulmuştur. Ancak Hollanda'nın yönetimi devretmesi Ağustos 1949'da gerçekleşmiştir (Frederick-Worden, 2011). Bağımsızlık sonrasında 1955'te ilk seçim öncesinde meclis üyeleri partiler arası bir anlaşmayla atama yoluyla belirlenmiştir. Çok sayıda partinin katıldığı seçimler sonunda ilk dört sırayı Müslümanların ağırlıkta olduğu Endonezyalı Müslümanlar Danışma Konseyi (Masyumi), Ulemanın Yükselişi (Nahdatul Ulama-NU), Sukarno öncülüğündeki Endonezya Milliyetçi Partisi (PNI) ve Suharto öncülüğündeki Endonezya Komünist Partisi (PKI) almıştır. Bu partilerin dayandığı kesimler, ülkedeki parçalanmışlığı ve bölgesel çekişmeleri yansıtmaktadır (USBED, 2014: 4).

Endonezya'nın 1949'da Hollanda'dan bağımsızlığını kazanmasının ardından yakın dönem siyasal tarihini temel olarak üç farklı dönem itibarıyla değerlendirmek mümkündür. Ülke, 1950-1957 yılları arası dönemde, temsilî demokrasi ile yönetilmiştir (Göksoy, 1998: 174). 1952 ve 1956 yıllarında ordu darbe yapmaya çalışsa da başarısız olmuştur. Bunu izleyen dönemde fiili olarak 1945'ten beri ülkenin başında olan Sukarno, "Güdümlü Demokrasi" adı altında kendine özgü diktatörlük yönetimini ilan etmiştir. Sukarno ülkede pek çok etnik çeşitlilik bulunmasına rağmen birlik ve bütünlük oluşturma politikası gütmüş, Endonezya için birlik ve bağımsızlığın sembolü olmuştur (Vatikiotis, 1997: 19). 1967-1998 arasını kapsayan dönemde ise, Suharto ordu destekli bir yöntemle yönetimin başında olmuştur (Göksoy, 1998:

174). Bu dönemde, ulus-devletin meşruiyetini oluşturma ve ekonomik kalkınma çabaları üzerine yoğunlaşmıştır. Buna rağmen ulus-devlet oluşturma çabası o kadar zorluklarla karşılaşmıştır ki, insan hakları ihlalleri, katliamlar ve iç kargaşa, ekonomik kalkınmayı gölgede bırakmıştır. Her şeye rağmen ideolojik manada Sukarno dönemine bir alternatif olarak görüldüğünden, Suharto dönemi “Yeni Düzen” olarak adlandırılmıştır (Asrun, 2015: 6). Suharto’dan sonra reformist politikacıların öne çıktığı, önceki iki dikta rejiminden sistemin işleyiş şartları açısından oldukça uzak “Demokrasiye Geçiş” dönemi başlamıştır. Günümüzde halen daha devam eden bu dönemin belki de en önemli eksiği, önceki dönemlere kıyasla güçlü politikacılar çıkarmamasıdır (Yeniğün & Duran, 2010: 463). Her ne kadar güçlü politikacılar çıkarılamasa da köklü değişiklikler getiren yasal düzenlemeler yapılmasından dolayı bu dönem “Reform Dönemi” olarak da adlandırılabilir. Bu gelişmelerden hareketle Endonezya’da belirli bir dönem denetimli demokrasi yaşandığı, sonrasında demokratikleşme çabalarının olduğu ve şu anda da demokrasiye geçiş yönünde adımlar atılmaya çalışıldığı ortaya çıkmaktadır.

Endonezya Cumhuriyetinin temelleri, PancaSila yani Sukarno’nun “Beş İlke”sine dayanır. Hukuki, siyasi, dini ve çoğulculuk gibi konulara vurgu yapan bu ilkeler; tek tanrı inancı, adil ve medeni insan, Endonezya’nın birliği, temsilciler arası müzakerelere dayalı demokrasi, tüm Endonezya halkı için sosyal adalet olarak sıralanabilir. PancaSila anayasanın değiştirilmesi teklif edilemeyecek maddelerini oluşturur. Endonezya’nın etnik, dini ve kültürel yönden farklılaşan toplum kesimlerini bir araya getirmeyi hedefleyen PancaSila, farklı etnik ve dini kimliklere sahip bir komite tarafından, Sukarno döneminde ülkenin temel ideolojisi olarak oluşturulmuştur. Bu ideolojik temellendirme, bağımsızlık öncesi süreçte çeşitli siyasi faaliyetleriyle dikkat çeken grupların, yeni devletin ideolojisini belirlemede içine girdikleri rekabetin ve müzakerenin de bir ürünüdür (Mutaqin, 2016: 178-180; AHRC, 2011: 5).

Endonezya’da insan hakları ihlallerine ek olarak yargı bağımsızlığı da Cumhurbaşkanı Sukarno yönetimindeki *Denetimli Demokrasi* döneminde ve Başkan Suharto yönetimindeki *Yeni Düzen* hükümeti döneminde, pek çok araştırmacı tarafından sorgulanmıştır (Lev, 1972). Duyulan endişeler kanun oluşturma, yargı kararları ve yargı gücünün uygulanma süreci ile ilgili olmakla birlikte, finans ve örgütsel kurallar gibi diğer yönetim kararlarının boyutlarıyla da ilişkili olmuştur (Pompe, 2005). Ancak 1998’de Suharto başkanlığındaki otoriter bir rejimin çöküşünden bu yana etkileyici bir demokratik kazanç elde eden Endonezya, siyasette ve medyada önemli çoğulcu politikalar izlemiş, partiler arasında çok sayıda barışçıl güç aktarımına girmiştir (Freedom House, 2017: 1).

Ekonomik açıdan ise, yaklaşık otuz yıllık kesintisiz hızlı büyüme, düşük enflasyon ve istikrarlı bir ekonomi sonrasında, Ağustos 1997’de Endonezya para birimi Tayland’da başlayan döviz krizinden (Asya Krizi) etkilenip düşüşe geçmiştir. Başta döviz krizinin geçici bir etkisi olarak görülen bu durum, Mayıs 1998’de ülkenin, finansal, doğal kaynaklar, ekonomik ve politik krizlerin tümünden mustarip olmasına dönüşmüştür. Ülkede para birimi dalgalar halinde düşüşe geçmiş, 1997 yılının ortasında kriz öncesi 2,200 Rp olan dolar seviyesi, aynı yılın ekim ayında 5.000 Rp, aralık ayına kadar ise 6.000 Rp olmuştur. IMF’nin ikinci yardım planının hemen çökmesiyle kriz öncesi değerinin %13’üne tekabül eden miktarda, 1 dolar 17.000 Rp olmuş, serbest düşüş 1998’ye kadar sürmüştür. 1997 yılında yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı %18 iken bu oran kriz nedeniyle bir yıl içerisinde %33’e çıkmıştır (Suryahadi vd., 2003: 5).

Endonezya’da 1967-1998 yılları arasında süren Suharto rejiminin yıkılmasının ardından, 1998 yılında gerçekleştirilen anayasa reformları sayesinde Endonezya’nın demokratik kurumları revize edilmiştir. Bu bağlamda 1945 tarihli Endonezya Anayasası (The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia) 1999, 2000, 2001 ve 2002 yıllarında olmak üzere dört temel revizyon geçirmiştir. Bu revizyonların en önemli özelliği, özellikle 2000 yılından sonra güçlü merkezi yapının yerelleşme ile hafifletilmesi ve yerel özerkliklerin garanti altına alınmasıdır.

3. Endonezya’nın Siyasal ve Yönetmel Yapısı

Endonezya Anayasası 1945 yılında yürürlüğe girmiştir. Devlet memuru ve bürokratların, devlet kurumları ile yasama, yürütme ve yargı arasındaki ilişkilerini, görev ve sorumluluklarını, ayrıca vatandaşların hak ve sorumluluklarını düzenlemektedir (İmga, 2003-2004: 123-124). Ülkede yürütme; Cumhurbaşkanı, Başkan Yardımcısı ve Bakanlar Kurulundan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı, Devlet Başkanlığı ve Hükümet Başkanlığı görevlerini beraber yürütmektedir, ayrıca bir Başbakan bulunmamaktadır. Bakanlar, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta veya azledilmektedirler. Parlamentodaki siyasi partileri temsil etmeyen Bakanlar, Cumhurbaşkanıya karşı sorumludur ve rapor vermektedir. Cumhurbaşkanı ise Halkın Danışma Meclisi’ne karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı 20 Ekim 2014 tarihinden beri Joko Widodo’dur. Yargı ise, en üst adli kurum olan Yüce Mahkemedden (Mahkamah Agung) ve Anayasa Mahkemesinden (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia) oluşmaktadır (Mahfud, 2011: 1). 2001 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri ile adalet ve hukukun sürekliliğini sağlamak amacıyla Yüce Mahkeme ve Anayasa Mahkemesine yargı organlarını düzenleme yetkisi verilmiştir (DRAW, 2009: 1). Anayasa Mahkemesi; kanunların 1945 Anayasası’na uygunluğu, Anayasa’da belirtilen devlet organları arasındaki yetki uyumsuzlukları, siyasi partilerin kapatılması talebi ve seçim uyumsuzlukları konularında yetkilidir (Mahfud, 2010: 51).

Endonezya’da çoğu uyumsuzluk genel yargı mahkemelerinde görülmektedir. Genel yargının başında Yüce Mahkeme vardır. Uyuşmazlığın Yüce Mahkemeye gelmeden önce onun altında yer alan ve birinci derece mahkemesi olarak işlev gören Bölge Mahkemeleri (Pengadilan Negeri) ve temyiz mahkemesi olarak işlev gören Yüksek Mahkemelerde (Pengadilan Tinggi) görülmesi gerekmektedir. Yüce Mahkeme bu mahkemelerin üzerindedir ve nihai temyiz mahkemesi olarak da işlev görmektedir. Yüce Mahkemenin alanına giren yargı çeşitleri; genel hukuk ve ceza davalarını içeren genel yargı (Peradilan Umum), miras, boşanma vb. ile uğraşan İslami aile hukuku ile ilgili olan dini yargı (Peradilan Agama); askeri yargı (Peradilan Militer) ve devlet idari yargısı (Peradilan Tata Usaha Negara) olmak üzere dört temelde ele alınmaktadır (DRAW, 2009: 1).

Endonezya’da yasama (parlamento), iki meclisli bir yapıya sahiptir. Yasama kurumları: Ulusal Meclis (Dewan Perwakilan Rakyat)⁴, Bölgesel Meclis (Dewan Perwakilan Daerah Rakyat)⁵ ve ikisinin birleşiminden oluşan Halkın Danışma Meclisi’dir (Majelis Permusyawaratan Rakyat)⁶. Ulusal Meclis ve Bölgesel Meclisin üyeleri seçim yolu ile belirlenmektedir. Ulusal

4 (DPR)DewanPerwakilanRakyatRepublikIndonesia, House of Representatives of theRepublic of Indonesia, People’sRepresentativeCouncil, Ulusal Meclis, Endonezya Cumhuriyeti Temsilciler Meclisi.

5 (DPD)DewanPerwakilanDaerahRepublikIndonesia, TheRegionalRepresentativeCouncil of theRepublic of Indonesia, Endonezya Cumhuriyeti Bölgesel Temsili Kurulu, Bölgesel Temsilciler Konseyi.

6 (MPR)MajelisPermusyawaratanRakyatRepublikIndonesia, ThePeople’sConsultative Assembly of theRepublic of Indonesia, Halkın Danışma Meclisi,Endonezya Halkının Danışma Meclisi.

Meclis, ülkedeki temel yasama organı olup, 550 sandalyeye sahiptir. Ulusal Meclis, Endonezya Cumhuriyeti Temsilciler Meclisi olarak da bilinmektedir. Genel olarak Ulusal Meclisin işlev ve görevleri şunlardır (www.dpr.go.id);

- *Yasama işlevi:* Hükümet ile birlikte kanunların yapılması.
- *Bütçe işlevi:* Bütçe harcama planlamalarının onaylanması ya da reddedilmesi.
- *Gözetim işlevi:* Hükümetin kanunları ve bütçe harcama planını uygulayışının denetlenmesi.

Bölgesel Meclis, Endonezya'nın 34 vilayetinin her birinden 4 temsilcinin oluşturduğu 128 sandalyeli bir meclistir. Bölgesel Meclis, Endonezya Cumhuriyeti Bölgesel Temsili Kurulu ve Bölgesel Temsilciler Konseyi olarak da adlandırılmaktadır. Bölgesel Meclis, bölgesel özerklik, merkez ile bölgeler arasındaki ilişkiler, bölgelerin sınırlarının oluşturulması ya da birleştirilmesi, doğal ve diğer kaynakların işletilmesi, bölgeler ve merkez arasındaki mali ilişkiler gibi yasalar hakkında önerilerde bulunabilmekte ya da bu yasaların uygulanmasını gözlemleyebilmektedir (Bayar, 2011: 3).

Son olarak Ulusal Meclis ve Bölgesel Meclisin tüm üyelerinin oluşturduğu Halkın Danışma Meclisi, Endonezya Halkının Danışma Meclisi adıyla da bilinmektedir. Halkın Danışma Meclisinin yetkileri; seçimlerden sonra cumhurbaşkanı ve yardımcısını göreve atamak, anayasayı değiştirmek, cumhurbaşkanı ve yardımcısının görevden alınmasıyla ilgili son kararı vermek, bu makamların boşalması durumunda ise bu makamlara gelecek kişileri seçmek olarak belirlenmiştir (Stephen, 2007: 2). Anayasaya göre, yüce devlet organı olan Halkın Danışma Meclisi, Ulusal Meclis üyelerini, illeri temsil eden kişileri ve diğer adayları içeren yaklaşık 700 üyeye sahiptir. Sadece MPR'nin Anayasa'yı değiştirme gücü vardır. Genellikle yılda bir kere toplanır, anayasal olarak en az her beş yılda bir toplanmalıdır. Politika beyanlarını, ketetapan adı verilen karar formunda yayınlar. Kararların yanı sıra ülkenin genel ekonomik planının da dâhil olduğu devlet politikasının geniş çerçevesini (Garis Besar Haluan Negara - GBHN) kamuoyuna sunar (Bey, 2008: 116).

Endonezya'daki ana yasama organı, 1940'larda ülkenin bağımsızlığından beri çeşitli şekillerde var olan Ulusal Meclis'tir. Ülkenin bölgeleriyle ilgili konuların siyasal sürece dâhil olması amacıyla 2004 yılındaki Anayasal reformlar ile kurulan Bölgesel Meclisler, bölgesel konularda mevzuata ve yürütme organının gözetimine ilişkin yalnızca danışma yetkisine sahiptir. Ulusal Meclis ise mevzuat tasarısı taslağı hazırlama ve yönetme yetkisine sahiptir. Bölgesel Meclis, Ulusal Meclis'in göz önüne alması için tasarı hazırlayabilir, ancak bağımsız yasama otoritesi olamaz. Bölgesel Meclis, üst bir meclis değildir. Ulusal Meclis tarafından kabul edilen mevzuatı gözden geçirecek yetkisi yoktur. Bu nedenle, Endonezya parlamentosu iki meclisli görünse de, bu terim geleneksel iki meclisli (bicameral) yapıdan farklıdır. Ulusal Meclis, Bölgesel Meclise göre daha güçlüdür ve üst meclistir (Stephen, 2007: 2).

Endonezya'nın idari sistemi dört yönetim kademesinden oluşmaktadır (Eckardt & Shah, 2006: 235);

1. Merkez (Pemerintah Pusat),
2. İller (Propinsi),

3. İlçe ve Belediyeler (kırsal alanlarda Kabupaten ve kentsel alanlarda Kota),
4. Köyler (kentsel alanlarda Kelurahan ve kırsal alanlarda Desa)

İdari yapılanmada resmi olarak yer almamakla birlikte köyler kendi arasında Rukun Warga ve Rukun Tetangga adı verilen ortaklıklara bölünmüştür. Bu ortaklıklar, Japon istilası dönemine dayanmakta olup bağımsızlık sonrası kurulan yönetimlerde kentsel nüfusu yönetmede etkili bir yol olarak benimsenmiştir (Guinnes, 2009: 13). Rukun Warga kentsel alanlar için kullanılmaktadır ve “vatandaşların uyumlu bir araya gelmesi” anlamındadır. Rukun Tetangga, Rukun Warga’nın alt birimleri olarak kullanılmakla birlikte kırsal alanlar için de kullanılmaktadır ve “komşuların uyumlu toplanması” anlamına gelmektedir (Read- Pekkanen, 2009: 80). Anlaşılabacağı üzere, kırsal ve kentsel bölgelerdeki idari yapılanmalar farklı biçimde adlandırılmaktadır (Şekil 1).

4. Endonezya’da Yerel Yönetimler

Modern tarihinin büyük bir kısmında Endonezya, özerk yerel yönetim kurumlarının geliştirilmesi için çok az alan bırakan, mali ve siyasi açıdan güçlü bir merkezi sistem aracılığıyla idare edilmiştir. Bölgesel özerklik, Hollandalılar tarafından merkezi sömürge kontrolü için kullanılmış, Sukarno ve Suharto yönetimleri açısından ise ulusal birliğe yönelik bir tehdit olarak algılanmıştır. Endonezya yerel yönetim sisteminin gelişimi, Hollanda sömürge yönetimi altında oluşturulan ve sadece yerel düzeyde üst düzey idari görevler yürüten belediyelere (gemeenten) ve ilçelere (gewesten) dayanmıştır (Eckardt & Shah, 2006: 233).

1990’ların sonlarındaki yerelleşme politikalarından önce, yönetimler arası ilişkilerde örgütlenme ilkesi katı hiyerarşi şeklinde olmaktadır. Merkezi yönetimin, yerel yetkililerin atanması ve bu yetkililer tarafından fonların kullanımı üzerinde önemli bir kontrol yetkisi bulunmaktaydı. Bölgesel ve yerel yönetimler esas olarak ulusal politika ve programların uygulayıcı kurumları olarak işlev görmüştür. Aslında, yerel yönetimlerdeki yetkililer vatandaşlara değil, üst düzey hükümet yöneticilerine karşı sorumlu olmuşlardır. Bunun karşılığında da güçlü politik ve mali teşvikler almışlardır. Bu şekildeki yerel yönetim yapısı hesap verebilirliğin sağlanamamasına ve kamu sektörü projelerinin gerçekleştirilmesine dolayısıyla da yerel yönetimlerin gelişememesine neden olmuştur. Ancak yerel yönetim sistemi tüm bu zayıflıklarına rağmen, rejimin çöküşüne kadar ayakta kalmayı başarmıştır (Eckardt & Shah, 2006: 233; Anwar & Qureshi, 1994).

4.1. Endonezya’da Yerelleşme Çabaları

2001 yılında yayınlanan temel bölgesel özerklik programı, merkezi yönetimle bölgesel sorunların çözümü için bir araç olarak görülmektedir. 1999 yılında yerelleşme ile ilgili iki kanunun (Kanun 22 ve 25) uyumlaştırılması da bu program kapsamında başlatılmıştır. Yeni kanunlar Endonezya yönetiminin yapısında ve tarzında pek çok değişikliği beraberinde getirmiştir (Rusmin vd., 2014: 90).

Yerel Yönetimle ilgili 22/1999 sayılı “Yerel Yönetim Özerkliği Kanunu” (Otonomi Pemerintah Daerah), yerel yönetimlere yasa yapma gücü vermiştir. Böylece yerel yönetimler daha fazla öz yönetim ve özerkliğe sahip olmuştur. 22 sayılı Kanun Ekim 2004 tarihli 32 sayılı

Kanun ile revize edilmiştir. 32 sayılı “Bölgesel Yönetişim Kanunu” (Pemerintohan Daerah) ile 2004 yılından sonra yerel yönetimlerin başındaki yöneticinin gücü artırılmıştır. 2005 yılından bu yana, yerel yönetim başkanları (il için valiler, ilçe için ilçe yöneticileri ve belediyeler için belediye başkanları) doğrudan seçimlerle göreve gelmeye başlamıştır (USAID, 2007: 9-10).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali dengeyi belirlemek için 25 sayılı Kanun çıkartılmıştır. Bu kanun yerine ise, 2004 yılında 33 sayılı “Mali Denge Kanunu” çıkarılmıştır. Yeni kanunla birlikte merkezi ve yerel yönetimler arasındaki finansal denge yeniden düzenlenmiş, gelir vergisi ve özel dağıtım fonu gelirlerinin paylaşımı daha detaylı ele alınmıştır (USAID, 2007: 9). Özetle, 22/1999 sayılı Kanun, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devrini temel alırken, 25/1999 sayılı Kanun, yerelleşmenin nasıl finanse edildiğini ele almakta ve mali sorumluluğun merkezi ve yerel yönetimler arasında yeniden düzenlenmesini içermektedir (Rusmin vd., 2014: 90).

Endonezya'nın 250 milyonu aşkın nüfusu, pek çok adadan oluşan coğrafi yapısı ve sömürge geçmişi nedeniyle belli bölgelerde “asimetrik yerel yönetimler” olgusu söz konusudur. Kendine özgü yönetim yapıları olan bu bölgeler Endonezya Anayasasının 18/1 maddesinde düzenlenmiştir. Aceh, Yogyakarta, Cakarta, Papua ve Batı Papua olmak üzere bu 5 özel ilin kendilerini yönetme hakları vardır. Söz konusu iller için çıkarılan yasal düzenlemeler şu şekildedir (Amrizal vd. 2015: 4):

- İlk düzenleme; 2001 yılında Papua ve Batı Papua'nın özerkliğine ilişkin çıkarılan 21 sayılı Kanun'dur. Bu kanun, Papua ve Batı Papua eyaletlerini politik, ekonomik ve kültürel açılardan düzenlemeler getirmekle birlikte, merkezi yönetimden yardım almaya ve “Papua Halk Meclisi (Majelis Rakyat Papua)” gibi etnik örgütlenmelere izin vermektedir.

- İkinci düzenleme; 2007 yılında ülkenin başkenti olan Cakarta için çıkarılan 29 sayılı Kanun'dur. Bu kanuna göre Cakarta ili, Endonezya'nın başkentidir ve Cakarta Valisi de ilin üst düzey sorumlusudur.

- Üçüncü düzenleme; Yogyakarta'nın özel durumu için çıkarılmış olan 13 sayılı Kanun'dur. Yogyakarta yasalara aykırı olmasına rağmen krallık ile yönetilebilmektedir ve 13 sayılı Kanun ile bu özel durum belirlenebilmektedir. Kral ve yardımcısı otomatik olarak vali ve vali yardımcısı konumundadır.

- Dördüncü düzenleme ise; 1999 yılında Aceh için çıkarılmış olan 44 sayılı Kanun'dur. Bu kanuna göre Aceh, eğitim, din, etnik yaşam ve bölge politikalarının belirlenmesinde imanın rolü gibi alanlarda düzenlemeler yapmakta özgürdür.

Aceh ilinin ayrı bir özelliği bulunmaktadır. Aceh, 1873'teki Hollanda işgaline kadar bağımsız bir sultanlık olmuştur ve nüfusun büyük bir kısmı Müslümandır. Bu durum Başkan Sukarno döneminde laik Endonezya ulusunun inşasında ve Başkan Suharto'nun katı merkezîyetçi ideolojisine ters düşmüştür. Aceh Bağımsızlık Hareketi ile Endonezya Hükümeti arasında süregelen çatışmalar sonucunda 2005 yılında Helsinki'de barış anlaşması imzalanmıştır (Schulze, 2004: 1-3). Bu anlaşma ile Aceh Yerel Yönetimi, idari, siyasi ve mali konularda geniş özerlik kazanmış, merkezi yönetimden daha önce görülmemiş miktarda kaynak almaya başlamıştır (Basri & Nabih, 2014:2)

1999 yılında başlayan yerelleşme reformlarıyla birlikte, yıllar itibarıyla yerel yönetimlerin sayısı ciddi miktarda artmıştır. Endonezya’da 2013 yılı itibarıyla; 34 il, 398 ilçe (kabupaten) ve 93 kota olmak üzere toplam 525 yerel yönetim kuruluşu bulunmaktadır. Ayrıca 6.694 bucak ve 69.429 köy vardır (Prasetiammartati, 2013: 5). OECD tarafından 2016 yılında yayınlanan rapora göre ise; 2015 yılında 34 il, 508 yerel yönetim (kabupaten ve kota) ve 2014 Köy Kanunu ile özerklik kazanan 83.000’den fazla köy (desa ve kelurahan) bulunmaktadır. Endonezya’daki yerel yönetimlerin son yirmi yılda önemli miktarda güç, sorumluluk ve özerklik kazanması ve (2010 yılında durdurulan) aşağıdan yukarıya doğru izlenen süreç ile ilçelerin sayısının 1990’lı yılların sonundan itibaren belirgin bir şekilde arttığı görülmektedir (OECD, 2016: 1).

Mali yerelleşme konusunda 1997-1998 yıllarında yaşanan ekonomik ve politik krizlerden sonra önemli çalışmalar yürütülmüştür. Mali yerelleşme reformları aşağıdaki ilkeler temelinde gerçekleştirilmiştir (Blöndal vd., 2009: 6):

- Bütçeleme için yeni bir yasal çerçeve;
- Birleştirilmiş ve daha kapsamlı bir bütçe;
- Geniş çaplı mali yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi.

2000’li yılların başında, bir dizi kanun kabul edilerek bu ilkeler çerçevesinde önemli adımlar atılmıştır. Bu kapsamda Kamu Finansmanı, Mali Denge, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama ve Devlet Denetleme Kanunları çıkarılarak (Blöndal vd., 2009: 6; USAID, 2007: 3) yerel yönetimler mali açıdan güçlendirilmeye çalışılmıştır.

Endonezya’da yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin birçok olumlu yanı bulunmaktadır. Bunlar; yerel yönetimlerin merkezi yönetimden daha verimli olduğu düşüncesi, kamu hizmeti sunumu açısından etkinliğin sağlanması, politik anlamda çeşitlilik, demokrasi ve katılım, coğrafi anlamda çok geniş bir alanı kaplayacak olmasıdır. Olumsuz yönleri ise, makroekonomik istikrar politikasını zorlaştırması, yerel yönetim borçlanmasıyla ortaya çıkacak olan mali sorunlar, bölgesel eşitsizlik ve daha fazla yolsuzluk riski olarak sıralanabilir (Prasetiammartati, 2013: 5). Bu konuda yapılan çalışmalar da bu görüşü destekler niteliktedir. Her ne kadar Endonezya’da yaşanan mali yerelleşme süreci Dünya Bankası’nca Big Bang olarak nitelendirilse de (Skoufias vd., 2014: 4) mali dengeleme sorunları ve yerel bütçelendirmenin etkinliği temelinde çeşitli sorunlar da ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin aşırı yüklenmesi, fonların kötüye kullanımı, yerel bütçelerin teknik verimliliği, altyapı yatırımlarının niteliği bu sorunlara örnek teşkil etmektedir (Dixon & Hakim, 2009: 120-125).

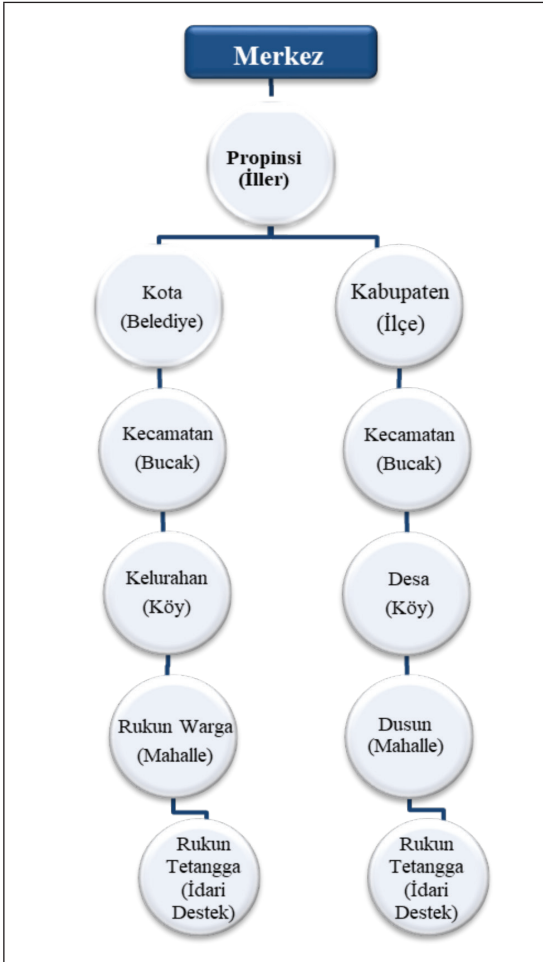
4.2. Yerel Yönetim Birimleri ve Organları

Endonezya, iller halinde bölünmüş ve her il de, ilçe ve belediyelerden oluşmuştur. Yerel yönetimlerin kapsamını da bu belediyeler (kota) ve ilçeler (kabupaten) oluşturmaktadır. İlçeler, belediyelerden daha geniş bir alana sahiptir ve genellikle tarım faaliyetleri ile ilgilenmektedirler. Belediyeler ise, tarım dışı ekonomik faaliyetleri yürütmektedirler. İlçeler ve belediyeler idari olarak aynı düzeyde olmakla birlikte özellikle nüfus, büyüklük ve yerleşim yerleri itibarıyla farklılaşmaktadırlar (Rusmin vd., 2014: 92-93).

Endonezya yerel yönetimlerindeki ortalama nüfus, yaklaşık 480.000 kişiden oluşmaktadır. Uluslararası standartlar açısından değerlendirildiğinde yerel yönetim birimlerinde yaşayan kişi sayısı oldukça fazladır. Nüfus dağılımı açısından bakıldığında ise, 25.000'den az nüfusu olan Sabang'dan, 4 milyon nüfuslu metropoliten Bandung'a kadar oldukça büyük bir çeşitlilik bulunmaktadır. Bu yerleşim yerlerinin bir kısmı çok büyük olabilirken, diğerleri hizmetleri verimli bir şekilde sunmak için çok küçük olabilmektedir (Eckardt-Shah, 2006:235).

Endonezya Cumhuriyeti kendi içinde ilçe (regencies/kabupaten) ve belediyeleri (cities/kota) barındıran toplam 34 vilayete/ile (province) bölünmüştür. Her bir il, ilçe ve belediyenin yasayla düzenlenen kendi bölgesel yönetimi, yerel yönetimleri ve parlamento organları bulunmaktadır (Rusmin vd., 2014: 90). Aşağıdaki şekilde yerel yönetimlerin idari yapılanması yer almaktadır.

Şekil 1: Endonezya'da Yerel Yönetimlerin İdari Yapısı



Kaynak: Eckardt & Shah, 2006: 235; Rusmin vd., 2014: 92-93; Frederick & Worden, 2011: 132; Guinness, 2009: 13-16.

Rukun, kökeni Arapça olan önemli bir kelimedir. “Hem bir var oluş halini hem de bir eylem biçimini” tanımlarken, “bütün tarafların birbirleriyle sosyal barışta olduğu bir devlet”i de ifade etmektedir. Antropolog Robert Jay’ göre; “kolektif eylem yoluyla bir paylaşım süreci”dir. Antropolog Mary Hawkins, sözleşmeli emek ve teknolojinin modern biçimlerinin daha önceki uyum duyularında ima edilen kırsal komünalizmi aşındırmış olabileceğini savunurken, bu kavramın, kolektif yaşamın değerli yönlerini temsil etmek için bir ideolojik yapı olarak önemini koruduğunu ileri sürmüştür (Frederick-Worden, 2011: 132).

2004 yılındaki yeni merkezileşme yasaları uyarınca, merkezi yönetim uluslararası politika, adalet, para ve maliye, savunma, milli güvenlik ve din dahil olmak üzere altı işlevsel alan üzerinde otoriteyi elinde bulundurmaktadır (Takeshi, 2006). Bu nedenle, Endonezya’daki yerel yönetimler bir alt birim olmamakla birlikte, ulusal yönetimin doğrudan emri altında da değildir. Ayrıca merkezi yönetim departmanları artık bölgelerdeki ofislerine (Kantor wilayah – kanwil – bölge ofisleri) sahip değildir (McCarthy, 2004: 1205).

32/2004 sayılı “Bölgesel Yönetişim Kanunu”, yerel yönetimin, yürütme organı ve bölgesel meclisten oluşmasını öngörmüştür. Yürütme organı, Bölge Müdürü ve yerel aygıtlardan (yerel sekreterlik, devlet kurumları- dış hizmet birimleri - Dinas) ve teknik birim- iç hizmet birimleri (Badan) oluşur. Bu ofisler ve teknik birimler, Endonezya’da her bölgenin farklı ihtiyaçları olmasından ötürü bölgeler arasında farklılık göstermektedir. Endonezya’da, yerel yönetim, bölgelerdeki tüm kalkınma sektörleri üzerinde ve ihtiyaç duyulan şey temelinde yerel idare sayısını belirleme konusunda yetki sahibidir. Çeşitli siyasi partilerin üyelerinin meydana getirdiği yasama organı olan Bölgesel Meclis (DPRD), yürütme organından ayrılmıştır. Yerel yasama organı yerel düzeyde kanun çıkarma, yerel gelir ve gider bütçelerini oluşturma, soruşturma yürütme, görüş ve düşünceyi ifade etme ve vatandaşların isteklerini kolaylaştırma ve takip etme yetkisine sahiptir (Basri & Nabih, 2014: 3).

1999 yılından önce, bölge meclis üyeleri kapalı bir aday listesinden seçilirdi ve tüm politik atamalar, genellikle askeri geçmişleri bulunan kişiler arasından İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenirdi. Bu durum, her düzeydeki yerel yönetimlerin yöneticileri doğrudan halk tarafından seçimle göreve gelmeye başlamasıyla değişmiştir (Skoufias vd., 2014: 8).

Yerel yönetim birimlerinin başında bulunan kişiler ise şu şekilde adlandırılmaktadır (Rusmin vd., 2014: 93):

- İllerin başında “Gubernur”,
- İlçelerin başında “Bupati”,
- Belediyelerin başında “Walikota”,
- Köyün başında “Kepaladesa” ve “Badanpermusyawaratan desa”

İllerin yöneticisi olan “Gubernur”, iki başlı bir yapıya sahiptir. Bir yerel yönetim kuruluşu olan ilin başı olmakla birlikte merkezi yönetimin ildeki temsilciliğini de üstlenmektedir. Yerel yönetim kuruluşunun başı olarak, il yönetimiyle ilgili tüm işleri yerine getirmekle sorumludur. Merkezi yönetimin temsilcisi olarak ise belediyelerin denetimi ve izlenmesinden sorumludur. Örneğin, belediyelerin bütçe taslakları, “Gubernur”un incelemesi ve onaylamasının ardından yürürlüğe girer (Zainal, 2015:107; Sobacı & Köseoğlu, 2016: 60).

2005 yılından itibaren seçimle başa gelen yerel yönetim birimlerinin yöneticilerinden Bupati ve Walikota yerel parlamentoya karşı sorumludur. Peraturan Daerah (kısaca Perda) adı verilen yerel yetkilere sahiptirler ve “Surat Keputusan” isimli resmi yetki belgesi aracılığı ile bu yetkilerini kullanırlar. Bupati ve Walikota gibi yöneticiler, yerel düzenlemeleri (perda) teklif ederler, yerel parlamentonun onayından sonra imzalarlar ve yerel vergi idarelerinin faaliyetlerini yönlendirirler. Yerel vergi tahsilatının teknik süreci, yerel yönetim başkanı tarafından verilen yerel yönetim kararları ile düzenlenir (Haldenwang vd., 2015: 18). Köylerin yöneticileri de halk tarafından doğrudan seçilmektedir. Ancak “kecamatan” (bucak) yöneticileri bupati ve “kelurahan” (kentsel bölgelerdeki köyler) yöneticileri Walikota tarafından gerçekleştirilen atama işlemiyle görevlendirilirler (Zainal, 2015: 107).

4.3. Yerel Yönetimlerin Görev ve Sorumlulukları

Endonezya'nın yerelleşme politikası, uluslararası politika, adalet, para ve maliye politikaları, savunma ve millî güvenlik ile din işlerinden oluşan altı temel alan dışındaki tüm ulusal işlevlerin sorumluluğunu bölgesel yönetimlere kaydırmıştır. 22/1999 ve 32/2004 sayılı Kanunlara göre; ulusal yönetim, ulusu etkileyen bu altı temel alan üzerinde, yetkiyi elinde tutmuş, bunun dışında kalan tüm alanlarda yerel yönetimleri sorumlu kılmıştır (Eckardt-Shah, 2006: 240)

22/1999 sayılı kanun, bölgesel yönetimlerin geniş takdir yetkisine sahip olacağı varsayımına dayanarak, merkezi hükümetin sadece politika ilkelerini ve standartlarını belirleme yetkisini koruduğu, yetkilerin ve kaynakların yerele devredilmesini içeren “demokratik yerelleşme” temeline oturtulmuştur (McCarthy, 2004: 1201).

Buna ek olarak, 22/1999 sayılı kanun, yerel yönetimlerin zorunlu görevlerini ortaya koymuş, 22/1999 sayılı kanunun gözden geçirilmiş hali olan 32/2004 sayılı kanun ise, yerel yönetimler için 15 zorunlu görev ve birkaç isteğe bağlı görev öngörmüştür (Eckardt-Shah, 2006: 240). 22/1999 sayılı Kanunun gözden geçirilmesi, ulusal yönetimin yerelleşmeyi sağlama konusunda geri adım attığını ve bölgeler üzerindeki önceki gücünü yeniden kazanma çabasında olduğunu doğrular nitelikte olmuştur (Adiputri, 2015: 142).

Tablo 1: 22/1999 ve 32/2004 sayılı Kanunlara Göre Yerel Yönetimlerin Zorunlu Görevleri

22/1999 İle Öngörülen Görevler	32/2004 İle Öngörülen Görevler
Altyapı ve Kamu İşleri	Kalkınma Planı ve Kontrolü
Sağlık	Sağlık Sektörünün İdaresi
Eğitim	Eğitim
Tarım	Tarım
İletişim	Sosyal İşler
Sanayi ve Ticaret	Kamu Düzeni ve Barışı
Kooperatifler	Kooperatiflerin ve Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Gelişimini Kolaylaştırmak
Arazi Yönetimi ve İmar	İmar Planlaması, Uygulanması ve Denetimi

Tablo 1 devam

Sermaye Yatırımları	Sermaye Yatırımları
Çevre	Çevre
İstihdam Teşviki	İstihdam Teşviki
	Demografi ve Nüfus Kayıt İşlemleri
	İdari İşler
	Kamusal Araç ve Tesislerin Sağlanması
	Kanun ve Yönetmeliklerle Belirtilen Diğer Zorunlu İşler

Kaynak: Eckardt-Shah, 2006: 240.

22/1999 sayılı Kanun uyarınca yerel yönetimler, Endonezya'yı dünyanın en büyük yerel yönetim ülkelerinden biri yaparak geniş sorumluluklar almıştır. Merkezi yönetimin sadece belirli alanlarda sorumluluk üstlenmesiyle pek çok görev yerel yönetimlere kalmıştır. Sağlık, eğitim, kültürel ve toplumsal meseleler, işgücü, çevre koruma, arazi, vatandaşlık ve yatırım gibi çok çeşitli alanlarındaki sorumluluklar yerel yönetimler tarafından görülmektedir. Bununla birlikte, yerel yargı bölgelerinin bölümlendirilmesi, yönetim düzeyleri arasında çelişen ve çakışan yasalar ve düzenlemelere yol açmaktadır (OECD, 2016: 1-2). 32/2004 sayılı yasa ile de yerel yönetimlerin görevleri şu şekilde genişletilmiştir (Tablo 1); kalkınma planı ve denetimi, imarın planlanması, uygulanması ve gözetimi, kamu düzeni ve barışı, kamusal araçlar ve tesislerin sağlanması, sağlık sektörünün yönetimi, eğitim, sosyal işler, istihdamın geliştirilmesi, kooperatifler ile küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişmesinin kolaylaştırılması, çevre, tarım, demografi ve nüfus kayıtları, idari işler, sermaye yatırımı, yasa ve yönetmeliklerde belirtilen diğer zorunlu işler (Eckardt-Shah, 2006: 240; Sobacı-Köseoğlu, 2016:59).

Endonezya'da hem merkezi yönetim hem de ulusal yasal sistem içinde kalmak şartıyla yerel yönetimler yasa ve düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Fakat ulusal yasalar yerel yönetimlerin yasalarına göre üstündür. Merkezi yönetimin pirinç, benzin, elektrik ve devlet işletmelerine yönelik teşvik verme yetkisi bulunurken, yerel yönetimler sadece kendi bölgelerinde yer alan yerel kamu işletmelerine teşvik verebilmektedir (Eckardt-Shah, 2006: 242).

4.4. Yerel Yönetimlerin Denetimi

Endonezya'da merkezi yönetim, bütçelerini kontrol ederek, merkezi-yerel yönetim uyumuna dikkat ederek, mali ve performans denetiminde bulunarak yerel yönetimlerin kontrolünde önemli ölçüde elinde bulundurmaktadır. Ayrıca memurlar ve üst düzey yetkililerin iller ve ilçeler arasında rotasyonunu yapmak da merkezin denetim araçlarındandır (Nasution, 2016: 20). Ancak asıl söz edilmesi gereken mali denetimidir.

Endonezya'daki, il, belediye ve ilçe düzeyindeki her bir yerel yönetimin, bilanço, fiili performans beyanları, bütçe ve nakit akış tablolarından oluşan mali durum tablolarını hazırlaması gerekmektedir. Yerel yönetimler; 17/2003 sayılı Kanun, 112004 sayılı Kanun, 32/2004 ve 58/2005 sayılı Hükümet Yönetmeliği ile bu tabloları hazırlamak yükümlülüğündedir. Bu

mali tabloların, 15/2004 sayılı Kanun uyarınca Devlet Muhasebe Standartlarına uygunluğun sağlanması için Endonezya Yüksek Denetim Kurulu (Badan Pemeriksa Keuangan - BPK) tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Mali tablolar, toplam varlıklar, toplam borçlar, net varlıklar, toplam gelirler, toplam harcamalar ve nakit giriş ve çıkışlarının değerleri hakkında bilgi vermektedir (Ritonga vd., 2012: 37).

Bununla birlikte bugüne kadar denetlenen mali tabloların, kullanıcıları yerel yönetimlerin finansal koşulları veya finansal sağlık hakkında bilgilendirmediği yönünde eleştirel bir durum da söz konusudur (Ritonga, 2012: 37). Yerel yönetimlerin, fonlarını uygunsuz kullanmalarına yönelik yapılan bir araştırmada Yüksek Denetim Kurulu'nun raporlarının kamuya açık olmadığı ortaya konulmuştur (Dixon-Hakim, 2009: 131-132). Bu nedenle Yüksek Denetim Kurulu, yerel yönetimlerin finansal raporlarını denetlerken hangi temel düzenlemelerin uygulandığının açıklığa kavuşturulması ve yerel yönetimlerin denetimlerinin, denetim bulguları sağlanması aşamasında daha tutarlı şekilde yürütülmesi açısından da eleştirilmektedir (USAİD, 2007: 6).

Sonuç olarak; Endonezya'da yerel yönetimlerin mali açıdan Sayıştay tarafından ve mali saydamlık uygulamaları aracılığıyla da kamuoyuna ve doğrudan halka karşı hesap vererek (Sobacı-Köseoğlu, 2016: 65) çift yönlü olarak denetlendiği ortaya çıkmaktadır.

4.5. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Endonezya'da 1999 yılından itibaren yürütülen yerelleşme reformlarıyla birlikte yerel yönetimlere, merkezi idarenin belirlediği çerçeve içinde kalmak üzere, oldukça geniş mali yetkiler verilmiştir. Mali yerelleşmenin bir sonucu olarak, merkezi yönetim bütçesinin %30'undan fazlası bir yerelleşme fonu yoluyla yerel yönetimlere dağıtılmıştır. 2001 yılında 9,08 milyar dolar dağıtılırken, 2011 yılında yaklaşık beş kat artarak dağıtılan pay 43,66 milyar dolara yükselmiştir (Ritonga vd., 2012: 37).

Kriz öncesinde, Endonezya'da bütçeleme için etkin bir yasal çerçeve bulunmamaktaydı. Aslında bu süreç, bütçenin merkez tarafından hazırlandığı Hollanda sömürge bütçeleme sisteminin bir devamıydı ve sürecin, şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından eksikleri mevcuttu. Bağımsızlıktan sonra, yönetici odaklı bu yasal çerçeve, Endonezya'nın güçlü başkanlarınca da devam ettirilmiştir. Krizi ve demokrasiye geçişi izleyen süreçte, bütçeye dair yasal çerçevenin reforma tabi tutulması üzerinde durulmuştur. 2000'li yılların başında, çok sayıda tarafın yer aldığı kapsamlı istişarelerin ardından bir dizi ardışık kanun kabul edilmiştir (Blöndal vd., 2009: 6).

Yerelleşme reformları kapsamında bütçeleme için yeni bir yasal çerçeve, birleştirilmiş ve daha kapsamlı bir bütçe ve geniş çaplı mali yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile ilgili çalışmalar yapılmıştır (Blöndal vd., 2009: 6). Endonezya'daki yerel yönetimler için planlama, bütçeleme, muhasebe, finansal raporlama ve hesap verebilirlik konularını az ya da çok doğrudan etkileyen toplam 5 kanun, 9 hükümet yönetmeliği, 5 başkanlık kararı ve 22 bakanlık kararı bulunmaktadır (USAİD, 2007: 3). Kabul edilen temel kanunlar şunlardır (USAİD, 2007: 3; Blöndal vd., 2009: 6):

- 32/2004 sayılı Bölgesel Yönetişim Kanunu (22/1999 sayılı Kanunun yerini almıştır),
- 33/2004 sayılı Mali Denge Kanunu (25/1999 sayılı Kanunun yerini almıştır),

- 17/2003 sayılı Kamu Finansmanı Kanunu (*The State Finances Law*),
- 1/2004 sayılı Hazine Müsteşarlığı Kanunu (*The State Treasury Law*),
- 25/2004 sayılı Devlet Planlama Kanunu (*The State Planning Law*),
- 15/2004 sayılı Devlet Denetleme Kanunu (*The State Audit Law*).

32/2004 sayılı Bölgesel Yönetişim Kanunu idari ve siyasi yerleşme üzerine odaklanan ve harcama sorumluluklarının devrine ilişkin yönlendirici referansları içerirken, 33/2004 sayılı Mali Denge Kanunu bölgeler arasındaki kaynak dağılımını düzenlemektedir. Bu kanunlar bölgesel özerkliğin iki yasal dayanağı durumundadır. Diğer kanunlar ise yerleşme dâhilinde yerel yönetimler için planlama ve bütçeleme, muhasebe ve finansal raporlama, hazine ve denetim konularında temel teşkilat kanunlarını oluşturmaktadırlar. 17/2003 sayılı Devlet Finans Kanunu, birleştirilmiş bir bütçeyle ilgili yasal çerçeveyi sağlamakta; 1/2004 sayılı Hazine Müsteşarlığı Kanunu çeşitli mali yönetim işlevlerini öngörmekte; 15/2004 sayılı Kanun, tüm devlet birimlerinin denetimini sağlamakta ve 25/2004 sayılı Devlet Planlama Kanunu, çeşitli yerel yönetim yetkililerinin planlama ile ilgili yetkilerini ve sorumluluklarını ortaya koymaktadır (USAİD, 2007: 2).

Endonezya’da, çoğu yerel yönetim birimi mali açıdan aynı yasal ve düzenleyici ortamda faaliyet göstermektedir. Aceh ve Papua ise özel mali düzenlemelere sahip olan yönetim birimleridir. Bu istisnai hükümler, esas olarak merkezden alınan yönetimler arası transferlerin miktarı ile ilgili olmaktadır (Lewis, 2006: 220).

4.5.1. Yerel Yönetimlerin Gelirleri

25/1999 sayılı Kanun ile getirilen kamu hizmetlerinin sağlanmasına ilişkin sorumluluğun tarafı değişmesine rağmen, gelir tahsilatı görevi öncelikli olarak merkezi yönetimin elindedir. Bölgesel ve yerel yönetimlerin yeni sorumluluklarını üstlenebilecek yeterli kaynağa sahip olmalarını sağlamak için yerel yönetimlere (bunların %90’ı ilçe ve belediyeler olmak üzere) net yerel gelirlerin en az %6’sını garanti eden yeni bir yönetimler arası para transferi sistemi başlatılmıştır. Bunun yanı sıra yönetimler arası transferler şeklinde doğal kaynak çıkarma faaliyetleri gelirlerinin bir kısmı da yerel yönetimlere aktarılmıştır (OECD, 2016: 4).

Pendapatan Asli Daraeh (PAD) olarak adlandırılan yerel yönetimlerin öz gelirleri; yerel vergiler, kullanıma bağlı harçlar ve devlete ait işletmelerin gelirleridir. (Crouch, 2010: 100). 2009 yılında çıkarılan 28 sayılı Kanun, hem il hem de belediye vergi rejimlerini yeniden yapılandırmıştır. Yerel yönetimlere tahsis edilen mali gelirleri ayrıntılı olarak açıklayan kanuna göre; il vergileri; motorlu taşıtlar vergisi, motorlu taşıtlar transfer vergisi, benzin tüketim vergisi ve yer altı suyu çıkarma-kullanma vergisi ve sigara vergisini içermektedir. Yerel vergiler; otel vergisi, restoran vergisi, reklam vergisi, şehir aydınlatma vergisi, C sınıfı mineraller için maden vergisi, otopark vergisi, arazi ve bina vergisi, arazi edinimi ve edinim vergisi gibi vergilerden oluşmaktadır (Nasution, 2016: 12). Yakın zamanda merkezden yerel yönetimlere aktarılmış olan mülkiyet vergileri (arazi ve bina vergisi, arazi edinimi ve yapı alımı vergisi); yerel yönetimler tarafından 2011-2014 yılları arasında onları toplanmaya başlanmış ve merkezi yönetim 2014 yılında bu vergileri toplamayı bırakmıştır (OECD, 2016: 4).

Tablo 2: Yerel Vergiler

Vergi Türü	Vergi Düzeyi	Vergi Tabanı	Vergi Oranı (%)	Paylaşım
Motorlu Taşıtlar	İl	Araç Değeri (Yıllık)	5	Yerel Yönetimlere % 30
Motorlu Taşıt Transferi Vergisi	İl	Araç Satış Fiyatı (Yıllık)	10	Yerel Yönetimlere % 30
Yakıt Tüketim Vergisi	İl	Yakıt Tüketimi (Perakende Fiyat, KDV Hariç)	5	Yerel Yönetimlere % 70
Su Kullanımı	İl	Su Tüketimi	20	Yerel Yönetimlere % 70
Otel Vergisi	Yerel	Ciro	10	-
Restoran Vergisi	Yerel	Ciro	10	-
Eğlence Vergisi	Yerel	Ciro (Giriş Ücreti)	35	-
Şehir Aydınlatma Vergisi	Yerel	Elektrik Tüketimi (Perakende Fiyat, KDV Hariç)	10	-
C Sınıfı Mineraller İçin Maden Vergisi	Yerel	Çıkarılan Minerallerin Piyasa Değeri	20	-
Otopark Vergisi	Yerel	Park Ücretleri	20	-

Kaynak: Nasution, 2016: 12.

28 sayılı Kanun, yerel yönetimlerin yeni sorumluluklarını üstlenebilmesi ve ne zaman uygulayacaklarını özgürce kararlaştırabilmeleri için dört yıllık bir geçiş dönemi oluşturmuştur. Bu dönemde yasal bir gereklilik olarak, bölgesel meclislerin, vergi oranları ve muafiyetler gibi konuları düzenlemek için bir belediye tüzüğü (perda) hazırlamaları ve bu düzenlemenin merkezi yönetim tarafından da onaylanması gerekmektedir. Endonezya'nın ikinci en büyük şehri olan Surabaya, Ocak 2011'de uygulamayı gerçekleştiren ilk şehir olmuştur. 2012 yılının Ocak ayında 17 yerel yönetim birimi daha uygulamaya başlamıştır. Ocak 2013'te ise Cakarta dâhil olmak üzere toplam 104 yerel yönetim bu görevi devralmış ve bir yıl sonra 334 adet yerel yönetimin de eklenmesiyle merkezi yönetim vergi toplamayı durdurmuştur. 491 il ve ilçenin 35'i, 2014 yılında emlak vergisi tahsilatına başlamak için gerekli olan yerel düzenlemeyi yayınlamamıştır. Bunu yapmak için yasal bir temel bulunmadığından 2014'te bu 35 yerde herhangi bir emlak vergisi tahsil edilememiştir (Haldenwang, 2015: 8).

Endonezya gibi büyük ve farklı bir ülkede arazi ve bina vergilerinin yıllık vergi matrahının belirlenmesi oldukça maliyetlidir. Maliye Bakanlığı Vergi Dairesi Genel Müdürlüğü her il için farklı kriterler belirlemektedir. Her bölgenin kendine özgü özellikleri göz önüne alındığında verilen kriterlere göre standart vergi oranı hesaplamak oldukça zor olmaktadır (Nasution, 2016: 12).

Alt ve üst sınır vergi oranları merkezi yönetim tarafından belirlenir ve yerel yönetimler, merkez tarafından kanunlar ile belirlenmiş vergiler haricinde vergi toplayamaz veya herhangi bir ekstra vergi yükleyemez (OECD, 2016: 4). Ayrıca 28 sayılı Kanuna göre, yerel yönetimler önceki yıllardan ödenmemiş vergi borçlarını toplamakla yükümlüdür. Merkezi yönetim altındaki emlak vergisinin yetersiz bir şekilde idaresi nedeniyle, bazı yerel yönetimler çok fazla borç miras almışlardır (Haldenwang, 2015: 8). Endonezya'daki 491 Yerel Yönetimden 124'ü, 2011 mali yılında çalışanlarının maaşlarını ödemekte zorlanmışlardır. Orta Cava Eyaletinde, 35 Yerel Yönetimden 11'i bu tür sorunları yaşamıştır (Ritonga vd., 2012: 37).

Yerel yönetimlerin önemli gelir kaynaklarından biri de transfer gelirleridir. Mali transferler merkezi yönetim tarafından toplandıktan sonra yerel yönetimlere paylaştırılmaktadır. Ancak mali transferlerin yerel yönetimlerin gelirindeki yüksek payı yerel yönetimin merkezi yönetime karşı yüksek bir bütçe bağımlılığı duymasına neden olmakta ve yerel yönetimi siyasi müdahaleye açık hale getirmektedir (OECD, 2016: 4).

Merkezi yönetimden aktarılan transferler genel dağıtım fonu, ortak dağıtım fonu ve özel dağıtım fonu olmak üzere üç ana bileşenden oluşmaktadır. Genel dağıtım fonu (Dana Alokasi Umum, DAU); yerel yönetimler arasındaki mali dengesizlikleri azaltmayı amaçlayan bir eşitleme transfer sistemidir. Transferler, temel ödenek ve mali açık ödeneği (olumlu veya olumsuz olabilir) içeren formüle dayalıdır. Kamu görevlilerinin maaşlarının ödenmesini sağlamanın yanında mali kapasitesi düşük olan yerel yönetimlere mali denkleştirme imkânları sunmaktadır. Ulusal bütçenin en az %26,5'ini (şu anda %35'ten fazlasını) yerel yönetimlere dağıtan bu fon illere %10 ve ilçelere ve belediyelere %90 oranında bölüştürülmüştür. Yerel gelirlerinin ortalama %50'si DAU ile karşılanmaktadır (Haldenwang, 2015: 7; OECD, 2016: 4; Eckardt & Shah; 2006: 251-255). Ortak dağıtım fonu (Dana Bagi Hasil, DBH) iki kategoriye ayrılmıştır. Vergilerden alınan DBH, kişisel gelir vergisinin paylarını temel alan, paylaşılan bir vergi sistemidir. Doğal kaynaklardan alınan DBH, ormancılık, madencilik, petrol vb. gelirlerden kaynaklanmaktadır (Haldenwang, 2015: 7; OECD, 2016: 4). Özel dağıtım fonu (Dana Alokasi Khusus, DAK) ise; ulusal öncelikler olarak görülen sorumluluklar, milli yatırım projeleri, fonlarının kapsamadığı acil durumlar gibi özel durumların finansmanında kullanılan bir aktarma sistemidir (Haldenwang, 2015: 7; OECD, 2016: 4).

Son olarak bu fonlara özel özerklik statüsüne sahip üç bölge için (Aceh, Papua, West Papua) sağlanan Özel Özerklik Fonu (Dana Otonomi Khusus) ve DAK ile benzer amaçları yürüten Düzeltme Fonu (Dana Penyesuaian) da eklenebilir (Haldenwang, 2015: 7). Yerel yönetimlerin diğer gelirleri, sağlık, eğitim, temizlik, park etme, atık işleme vb. işlemler için alınan ücretler, lisanslar ve mülk gelirleridir (OECD, 2016: 4).

Yerel yönetimlerin bir diğer gelir kaynağı da borçlanmadır. 1999 yılında çıkarılmış olan 25 sayılı kanuna göre yerel yönetimler yasal olarak iç ve dış kaynaklardan borç alabilir ve bütçelerini borçlanma ile finanse edebilirler ancak borçlanmada uyulması zorunlu olan yasal ilkeler bulunmaktadır ve borçlanma miktarları nispeten sınırlıdır. Borçlanmaya dair yasal çerçeve 25 sayılı kanuna ek olarak 107/2000 sayılı Hükümet Yönetmeliği ile de belirlenmiştir. Buna göre, yerel yönetimler gerekli harcamalar çıkarıldıktan sonra gelirlerinin %75'ine kadar iç ve dış borç alabilirler ancak borçlanma hizmeti gelirlerinin %35'ini aşamaz (Eckardt & Shah; 2006: 260; Rusmin vd., 2014: 98).

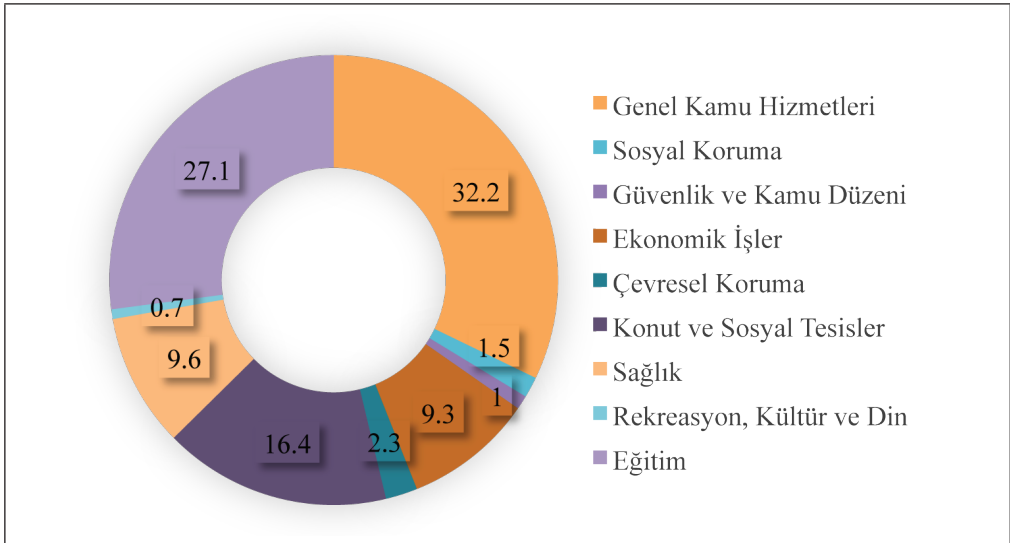
4.5.2. Yerel Yönetimlerin Giderleri

Endonezya’da yerel yönetimlerin harcamaları, doğrudan ve dolaylı harcamalar olarak iki şekilde incelenebilir. Doğrudan harcamalar, ağırlıklı olarak direk uygulanan veya üçüncü kişilerle sözleşme yoluyla gerçekleştirilen tüm yerel yönetim faaliyetleriyle ilgili personel, mal ve hizmetler ve sermaye giderleri gibi harcamalardır. Dolaylı harcamaların büyük bir çoğunluğunu sürekli kamu görevlilerinin maaşlarına ayrılan paylar oluşturmaktadır. Kalan kısmı ise sübvansiyonlar, sosyal yardımlar ve alt yerel yönetim birimlerine paylaştırılan miktarlar gibi giderlerden oluşmaktadır (Cahyat, 2011: 3). Aslen bir yerel yönetimin beş temel harcama kalemi vardır. Bunlar: (i) eğitim; (ii) sağlık ve sosyal refah; (iii) genel idare; (iv) altyapı ve kamu işleri; ve (v) ulaşım, tarım, sanayi ve ticaret, sermaye yatırımı, arazi, kooperatifler, işgücü ve çevre gibi kalemleri içeren ekonomik kalkınmadır (Nasution, 2016: 15)

2007-2011 yılları arasında yerel yönetimlerin toplam harcamalarının %53’ünü dolaylı harcamalar oluşturmuştur. Söz konusu dönemde ortalama personel harcamaları ise %46 oranında olmuştur. Bu oran %25 olan sermaye harcamalarına kıyasla yüksek durumdadır. Yerel yönetimlerin temel harcama kalemleri açısından bakıldığında ise toplam harcamaların %35’i genel idare, %25’i eğitim, %9’u ekonomi ve %8,75’i sağlık harcamalarından meydana gelmiştir (Cahyat, 2011: 3-4).

Aşağıdaki şekilde de 2016 yılına ait yerel yönetim harcamaları yer almaktadır

Şekil 2: Türlerine Göre Yerel Yönetimlerin Harcamaları



Kaynak: OECD, 2016: 4

Yerel yönetimlerin ana harcama kategorileri, genel kamu hizmetleri (toplam alt ulusal harcamaların %32,2’si), eğitim (%27,1) ve konut (%16,4) gibi alanları içermektedir. Yönetimle ilgili harcamaların yüksek olması, Endonezya’daki yeni ilçelerin sayısının artmasına bağlı olabilir (OECD, 2016: 4). Ulusal kalkınma harcamaları, toplam kalkınma harcamalarının

%60'ından fazlasını oluşturmaktadır. Buna yerel hizmet sektörlerinde sağlık, eğitim ve altyapı gibi önemli harcamalar da dâhildir. Bu eğilim, bazı sektörlerde yerelleşme uygulamasının halen geride kaldığını göstermektedir. Endonezya bütçe sistemi bütçenin harcama tarafını genel olarak kalkınma ve rutin harcamalar arasında bölmek için kullanılmıştır. Sadece kalkınma harcamaları sektör bazında sınıflandırılmaktadır (Eckardt & Shah, 2006: 241).

Kamu Harcamaları İncelemeleri (Publics Expenditure Reviews-PERs) ve Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verebilirlik (PEFA) teşhisi gibi analitik araçlar vasıtasıyla ulusal düzeyde bütçeleme süreçlerinin periyodik olarak gözden geçirilmesi genellikle yerel bütçeleme seviyesinde gerçekleşmemektedir (Dixon & Hakim, 2009: 124). Yönetimin aygıtları ve denetimi üzerine kamu harcamaları 2001-2005 döneminde %110 artmıştır. 2001 yılında bu sektöre yapılan harcama, toplam ulusal bütçenin %9'unu oluştururken 2005 yılında toplam ulusal harcamaların %12'sine yükselmiştir (World Bank, 2007: 25-26).

5. Sonuç ve Değerlendirme

Dünyada yerel yönetimlerin daha fazla özerkliğe sahip olması gerektiği düşüncesi giderek yaygınlaşmaktadır. Pek çok ülke bu kapsamda yerel yönetim reformu yaparak özerk yerel yönetim birimleri oluşturmaya çabalamaktadır. Endonezya'da bağımsızlığın kazanılmasının ardından demokrasiye geçiş uzun zaman almış bu nedenle de yerelleşme adına somut adımlar 50 yıl sonra atılmaya başlanmıştır. İdari ve mali anlamda daha güçlü yerel yönetim birimlerinin oluşturulması amacıyla anayasal ve yasal birçok düzenleme ile köklü değişiklikler yapılmıştır. 1990'lı yılların sonunda başlayan süreçte 4 kez anayasa değişikliği ve birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Ayrıca, bazı iller için özel kanunlar çıkarılmıştır. Endonezya'da her ne kadar demokratikleşme yönünde adımlar atılması uzun yıllar almış olsa da, yerel yönetim reformu hızlı bir şekilde gerçekleşmiştir.

Endonezya üniter bir ülke olmakla birlikte coğrafi ve beşeri yapısının heterojen olmasından dolayı yerel yönetimlerine oldukça fazla yetki tanımış, yerel meclislere yasa yapma gücü vermiştir. Ülkede yerel yönetimlerin meclisleri kanun çıkarmak suretiyle yasama yetkisine sahiptir. Bu anlamda Endonezya, istisnai bir yerel yönetim sistemine sahiptir. Yönetim kademeleri yerel ve merkezi olmak üzere iki yapıdan oluşan ülkede, merkezi ve yerel idarenin kendine has görevleri bulunduğu gibi, ortak yürüttükleri görevler de mevcuttur. Görev, yetki ve hizmet açısından bakıldığında yerel yönetimlerin özerkliğinin yüksek olduğu söylenebilir. Şüphesiz bu durum, 1999 sonrası uygulamaya koyulan yerelleşme yasalarından ileri gelmektedir.

Dünyada birçok ülke tarafından yerel yönetim reformu gerçekleştirilmesine rağmen Endonezya oldukça fazla sayıda ve çeşitlikte yerel yönetim birimi olması nedeniyle dikkat çekmektedir. Bu doğrultuda merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devri çıkarılan yasalarla düzenlenmiş, yerel birimlerin yetki ve sorumlulukları artırılmış ve yeni düzenin kurulması için geçiş dönemleri öngörülmüştür. Ancak yerel yönetimlerin bu sorumlulukları yerine getirebilmek için sahip oldukları mali kaynaklara bakıldığında yetki ve sorumluluklardaki bağımsızlık yerini merkeze bağlılığa bırakmıştır.

Yerelleşme reformlarının başarısı sadece yönetimler arası mali ve idari ilişkilerin geliştirilmesine değil, yerel yönetimlerin kendi topluluklarına karşı hesap verebilir olmalarına

da bağlıdır. Bu açıdan bakıldığında, Endonezya'nın yerelleşme reformlarının merkezinde, şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılık ilkelerinin yer aldığı görülmektedir. Ayrıca, yerelleşme ve demokrasi çerçevesinde siyasi partilerin gelişimi, yasama organlarının güçlendirilmesi ve yerel düzeyde etkin sivil toplum gruplarının teşvik edilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır.

Endonezya'da mali yerelleşme reformu kapsamında yerel yönetimlerin mali anlamda güçlendirilmesi için önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede yerel yönetim birimlerinin hem öz gelirleri artmış hem de mali transferlerden pay almaya başlamışlardır. Yerel gelirlerin en az %6'sını garanti eden yeni sistemin yanı sıra doğal kaynak çıkarma faaliyetleri gelirlerinin bir kısmı da yerel yönetimlere verilmektedir. Yerel yönetimlerin gelirleri arasında yüksek bir orana sahip olmasa da yerel yönetimlere yerel vergileri toplamının yanı sıra mülkiyet vergilerinin de devredildiği görülmektedir. Vergi oranı belirleme ve yeni vergi koyma yetkisi ise hala merkezi yönetimin yetkisi altındadır. Yaşanan tüm bu gelişmeler mali yerelleşme adına önemli adım atıldığına göstergesidir. Bu gelişme mali yerelleşme açısından önemli görülse de uygulamada bazı vergilerin toplanamamasından dolayı sorunlar yaşanmıştır.

Yerelleşme yönünde adımlar atılmasının olumlu birçok yanı olduğu gibi olumsuz yanı da bulunmaktadır. Ülkede binlerce yerel yönetim birimi olması hatta bazı özel statüye sahip yerlerin olması ekonomik istikrarın sağlanmasını, borçlanmayı, birimler arasında eşitliği ve denetimi zorlaştırabilmektedir. Ayrıca merkezi yönetim kanunları çerçevesinde dahi olsa yerel yönetimlere yasa yapma yetkisi verilmesi karmaşıklığa ve eşitsizliğe neden olabilir.

Sonuç olarak, birçok gelişmekte olan ülkeden farklı olarak Endonezya'daki yerelleşme sürecinin, herhangi bir büyük politik veya ekonomik sorun olmaksızın hızlı bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Yasal düzenlemelerde ve uygulamada, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin sağlanmasında daha fazla sorumluluk üstlenmesi amaçlanmış, bunu sağlamak adına merkezi yönetimin sorumluluklarının bazıları doğrudan hizmet sunumundan denetlemeye ve teknik yardım, rehberlik ve bilgi sağlamaya kaydırılmıştır. Yerel özerklik ile yetki ve sorumluluğun artması ve yerel düzeyde katılımın gelişmesi, mali özerk ile yerel kaynaklardan daha fazla gelir elde edilmesi ve dolayısıyla ülkenin genel mali durumunun iyileştirilmesine katkıda bulunacağı öngörülmüştür.

Kaynakça

- Adiputri, R. D. (2015). *Political culture in the Indonesian parliament analyzing parliamentary debates on the regional parliaments 1999-2009*. Jyväskylä: Jyväskylä University Printing House.
- Asian Human Rights Commission (AHRC) (2011). *The state of human rights in Indonesia in 2011*.
- Amrizal, Faisal R. Budiman, G., & Pendastaren T. (2015). Asymmetric decentralization aceh; Governor consultation and consideration context on central government administrative policy. *Journal of Humanities and Social Science*, 20(9), 1-10.
- Asrun, M. (2015). The crisis of judicial independence in Indonesia under soeharto era. *Scientific Research Journal*, 3(8).
- Basri, H., & Nabiha, A. K. S. (2014). Accountability of local government: The case of aceh province, Indonesia. *Asia Pacific Journal of Accounting and Finance*, 3(1).
- Bayar, S. (2011). *Endonezya ülke raporu*. T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi, Ankara.

- Benjamin L. R., & Robert P. (2009). *Local organizations and urban governance in east and southeast Asia: straddling state and society*. London and New York: Routledge.
- Bey, Fachri (2008). *Three most important features of Indonesian legal system that others should understand*. IALS Conference, Learning from Each Other: Enriching the Law School Curriculum in an Interrelated World.
- Blöndal, J. R., Hawkesworth, I., & Choi, H. D. (2009). *Budgeting in Indonesia*. OECD Journal on Budgeting, 2009/2.
- Cahyat, A. (2011). *Guidebook to local governments in Indonesia*. Erişim Tarihi: 27.08.2018, <https://docplayer.net/35004669-Guidebook-to-local-governments-in-indonesia-by-ade-cahyat-m-pa.html>.
- Crouch, H. (2010). Political reform in Indonesia after soeharto. *Institute of South East Asian Studies*.
- DEİK. Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (2014). *Türk-Endonezya iş konseyi, Endonezya ülke bülteni*, İstanbul.
- Dispute Resolution Around the World: Indonesia (2009). Baker & McKenzie. Erişim Tarihi: 07.07.2018, https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2016/10/dratw/dratw_indonesia_2009_updated.pdf?la=en.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Endonezya Cumhuriyeti Resmi İnternet Sitesi. Erişim Tarihi: 02.01.2018, <http://www.dpr.go.id>.
- Dixon, G., & Hakim, D. (2009). Making Indonesia's budget decentralization work: The challenge of linking planning and budgeting at the local level. *International Public Management Review*, 10(1).
- Eckardt, S., & Shah, A. (2006). Local government organization and finance: Indonesia. In Anwar Shah, (Eds.), *Local Governance in Developing Countries*. World Bank.
- Eklöf, S. (1999). *Indonesian politics in crisis: The long fall of suharto 1996–98*. Nordic Institute of Asian Studies.
- Frederick, W. H., & Worden, R. L. (2011). *Indonesia a country study*. Library of Congress, Federal Research Division.
- Göksoy, İ. H. (1998). Bazı müslüman ülkelerin yönetim modeli, Endonezya ve Malezya örneği. İçinde Ö. Turan (ed.), *İslâm ve Demokrasi*, Ankara: TDV Yayınları.
- Guinness, P. (2009). *Kampung, islam and state in urban java*. Nus Press: Singapore.
- Haldenwang, C. V. (2015). *The political cost of local revenue mobilisation: Decentralisation of the property tax in Indonesia*. Bonn: German Development Institute.
- Haldenwang, C. V., Elfert, A., Engelmann, T., Germain, S., Sahler, G. & Stanzel Ferreira, A. (2015). *The devolution of the land and building tax in Indonesia*. Bonn: German Development Institute.
- İmga, O. (2003-2004). Endonezya'da siyaset: Bağımsızlık sonrası dönemde siyasi yaşam ve kurumlar. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8-9-10-11, 115-129.
- Kayacıklı, T. (1978). *Endonezya*. İstanbul Ticaret Odası Ülke Etüdleri Dizisi No: 7, İstanbul: Hüsniyatıabat Matbaası.
- Lev, D. S. (1972). Judicial institutions and legal culture in Indonesia. In C. Holt, (Eds.), *Culture Politics in Indonesia*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Lewis, B. D. (2006). Local government taxation: An analysis of administrative cost inefficiency. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 42(2), 213-233.
- Mahfud, M. (2011) *The constitutional court of the republic of Indonesia, separation of powers and independence of constitutional court in Indonesia*. The 2nd Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro, Brazil.

- McCarthy, J. F. (2004). *Changing to gray: Decentralization and the emergence of volatile socio-legal configurations in central kalimantan, Indonesia*. Working Paper, 102, National Library of Australia.
- Mutaqin, Z. Z. (2016). The strong state and pancasila: Reflecting human rights in the Indonesian democracy. *Constitutional Review*, 2(2), 159-188.
- Nasution, A. (2016). *Government decentralization program in Indonesia*. Asian Development Bank Institute (ADB) Working Paper Series, 601.
- OECD (2006). *Indonesia profile*. Erişim Tarihi: 02.01.2018, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Indonesia.pdf>.
- Pompe, S. (2005). *The Indonesian supreme court: A study of institutional collapse*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Prasetyamartati, B. (2013). Policy and Participatory local governance in Indonesia, Islamabad. Erişim Tarihi: 01.01.2018, <http://www.pk.undp.org/content/dam/pakistan/docs/Democratic%20Governance/Federalism/International%20Conference%20Sept13/presentations/Day2/3rd%20Ms.%20Budiati%20pdf.pdf>.
- Ritonga, I. T., Clark, C., & Wickremasinghe, G. (2012), Assessing financial condition of local government in Indonesia: An exploration. *Public and Municipal Finance International Research Journal*, 1(2), 37-51.
- Rusmin, R., Astami, E. W., & Scully, G. (2014). Local government units in Indonesia: Demographic attributes and differences in financial condition. *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, 8(2), 88-109.
- Sarsito, T., & Tiyanto, D. (2012). Between Dr. Ir. H. Sukarno and the Great Army General H. Muhammad Suharto. *Southeast Asian Journal of Social and Political Issues*, 1(2), 205-218.
- Schulze, K. E. (2004). *The free aceh movement (GAM): Anatomy of a separatist organization*. East-West Center Washington.
- Shah, A. & Qureshi, Z. (1994). *Intergovernmental fiscal relations in Indonesia: Issues and reform options*. Washington, DC: World Bank.
- Sherlock, S. (2007). *Parliamentary indicators: Indonesia, house of representatives (DPR), house of regional representatives (DPD)*. Consultant To The World Bank Institute.
- Skoufias, E., Narayan, A., Dasgupta, B., & Kaiser, K. (2014). *Electoral accountability and local government spending in Indonesia*. The World Bank Policy Research Working Paper, 6782.
- Sobacı, M. Z., & Köseoğlu, Ö. (2016). *Başkanlık sistemlerinde yerel yönetimler ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore*. İstanbul: SETA Yayınları.
- Suryahadi, A., Sumarto, S., & Pritchett, L. (2003). *The evolution of poverty during the crisis in Indonesia*. SMERU Working Paper Series.
- Takeshi, I. (2006). The dynamics of local governance reform in decentralizing indonesia: Participatory planning and village empowerment in bandung, west java. *Asian and African Area Studies*, 5(2), 137-183.
- USAID United States Agency for International Development (2007). *Good governance brief, local government financial management reform in Indonesia, challenges and opportunities*, Washington, DC, USA.
- Vatikiotis, M. R. J. (1997). *Indonesian politics under suharto*. London: Routledge.
- World Bank (2007). *Spending for development: Making the most of Indonesia's new opportunities*. Public Expenditure Review.

Yeniğün, C., & Duran, S. (2010). *Endonezya: Çatışmadan demokrasiye*. Dünya Çatışmaları, 2.

Zainal, R. I. (2015). *Mandated corporate social responsibility (csr) in Indonesia: Institutional and stakeholder perspectives*. RMIT University, College of Business, School of Management, PHD Thesis.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/>

<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>

<https://guruppkn.com/>

<https://guruppkn.com/pengertian-pemerintah-pusat>